

El cambio climático en el derecho internacional y comunitario

Edición a cargo de:

ANTONIO RAMIRO BROTONS

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid

ROSA M.^a FERNÁNDEZ EGEA

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid

Separata del capítulo 9

El cambio climático y los pueblos indígenas

SOLEDAD TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO

Primera edición, 2009
ISBN: 978-84-96515-85-7

© Los autores, 2009
© Fundación BBVA, 2009

9. El cambio climático y los pueblos indígenas

Soledad Torrecuadrada García-Lozano
Universidad Autónoma de Madrid

9.1. Introducción

El estudio de los derechos de los pueblos indígenas ha cobrado, en los últimos años, renovada actualidad, aunque existan trabajos realizados al respecto desde el siglo XVI.¹ La Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) nos ofreció el pasado 13 de septiembre una buena confirmación de ello, con la adopción de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas² en la que se ha estado trabajando en los últimos veinticinco años.³ Otras muestras de la actualidad del tema son las noticias sobre los pueblos indígenas que aparecen regularmente en los medios de comunicación. Así, por ejemplo, unos meses antes de adoptarse la Declaración, conocimos

¹ Recordemos, a título de ejemplo, las obras de Francisco de Vitoria, *Las relecciones de Indias y de Iure Belli de fray Francisco de Vitoria, O. P.*, o, de Bartolomé de las Casas, *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, Madrid, que se publicaron en la primera mitad del siglo XVI y que fueron reeditadas en la segunda mitad del XX.

² Aunque la mayoría que ha votado a favor de la adopción de la resolución es considerable (144 Estados), el hecho de que los votos en contra (4, provenientes de Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y las abstenciones (un total de 11, las de Azerbaiyán, Bangladesh, Buthan, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Federación Rusa, Samoa y Ucrania) pertenezcan a Estados que cuentan cuantitativamente con una población indígena importante nos hace no ser demasiado optimistas en lo que a su aplicación se refiere.

³ El protagonismo en las tareas de elaboración de esta Declaración corresponde principalmente al Grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre poblaciones indígenas (creado en aplicación de la Res. 1982/34 del Consejo Económico y Social) y al Grupo de Trabajo entre período de sesiones, de composición abierta, sobre el proyecto de declaración, creado trece años después (en virtud de la Res. 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos y de la Res. 1995/32 del Consejo Económico y Social).

por los medios, la adquisición de la cadena Hard Rock Café por la semínola Hard Rock Entertainment, filial de la tribu Semínola de Florida,⁴ o los beneficios que obtienen las tribus estadounidenses que se dedican al juego (un 40% de las federalmente reconocidas)⁵ y, poco después, del ultimátum indígena al presidente Lula⁶ para que se procediera a la ejecución de una sentencia del Supremo Tribunal Federal que exigía la expulsión de los hacendados que ocupan ilegalmente los territorios de aquéllos.⁷

Se advierte, por lo demás, que el interés por los derechos de los pueblos indígenas ha ido estrechamente unido a su particular visión del medio ambiente, por lo que no puede extrañarnos que haya avanzado *in crescendo* en las últimas décadas del siglo xx, sin detenerse al comenzar el actual siglo xxi. Esa atención se materializó en la AGNU con la adopción de la Resolución 48/163, el 21 de diciembre de 1993, en la que se proclamaba el Primer Decenio de Naciones Unidas de las poblaciones indígenas del mundo,⁸ que comenzaría el 1 de enero de 1995⁹ (diez años más tarde, el 20 de diciembre de 2004, una nueva resolución vino a establecer el Segundo Decenio). En este acto de 1993, la AGNU identifica el medio ambiente como uno de los problemas a los que han de enfrentarse los pueblos indígenas, junto con los derechos humanos, el desarro-

⁴ Es una noticia de Europa Press que apareció en la prensa española el pasado 7 de diciembre de 2006.

⁵ Véase «Los casinos de los indios destronan a Las Vegas», *El Mundo*, 19 de agosto de 2007, donde se afirma que los ingresos que obtienen los primeros más que cuadruplican a los de Las Vegas.

⁶ Véase «Ultimátum indígena a Lula», *El País*, 1 de octubre de 2007.

⁷ Véase el texto en <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp>.

⁸ Bien es cierto que el interés de las Naciones Unidas por los pueblos indígenas surge algunos años antes; ya en 1971, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías (formada por 26 personalidades independientes expertas en los derechos humanos) designó en calidad de relator especial a uno de sus miembros, el señor Martínez Cobo. Se le pidió que realizara un estudio detallado de la discriminación en perjuicio de las poblaciones indígenas y recomendara la adopción de medidas nacionales para eliminarlas. La tarea encomendada se materializó en un completo y complejo trabajo concluido en 1986 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4).

⁹ Obsérvese que la AGNU aprobó el programa de actividades para realizar a corto plazo (durante el primer año del decenio, 1995) el 23 de diciembre de 1994, mientras que, para conocer el programa amplio que se desarrollaría durante el decenio, tuvimos que esperar hasta el 21 de diciembre de 1995, fecha en la que se aprobó la Res. 50/157 que lo contenía.

llo, la educación y la salud; además de subrayar el interés de la visión indígena del medio ambiente. Ciertamente es que lo hace de forma indirecta, dado que acoge:

con satisfacción el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en el que se reconoce la función esencial de las poblaciones indígenas y sus comunidades en la relación recíproca existente entre el medio natural y su desarrollo sostenible, incluidos sus conocimientos científicos tradicionales holísticos de sus tierras, sus recursos naturales y el medio ambiente.

Diez años más tarde, en la Resolución 59/174, de 20 de diciembre de 2004, se proclamaba que el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo comenzaría el 1 de enero siguiente, donde se mantiene con escasísimos cambios, entre los objetivos de este período, la referencia al medio ambiente.¹⁰

El principal logro obtenido en todo este tiempo en relación con los pueblos indígenas, lejos de centrarse en un ámbito específico, ha sido mucho más general. En estos años se ha procurado su visibilidad (interna e internacional) de cuantos problemas rodean su subsistencia,¹¹ dado que las constituciones estatales de la mayoría de Estados que cuentan con población indígena han incorporado el reconocimiento de sus derechos,¹² aunque en algunos casos resulten afirmaciones más formales que reales.¹³ En relación con este

¹⁰ Tan escasa es la diferencia que en el numeral 2 de la resolución, donde antes se decía «Decide que la meta del Decenio sea el fortalecimiento [...]», diez años después se indica «Decide que la meta del Segundo Decenio sea continuar fortaleciendo [...]».

¹¹ En relación con el desarrollo del Primer Decenio, véase el *Informe del Secretario General sobre el examen preliminar realizado por el Coordinador del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en relación con el Decenio*, de 25 de junio de 2004, en Doc. E/2004/82.

¹² Se ha debido a las modificaciones introducidas en ellas en el último decenio del siglo xx. Es el caso de la Sección Tercera de la Constitución de Guatemala (1993); el Capítulo Quinto, Sección Primera de la Constitución de Ecuador (1999); el Capítulo VIII de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), o la reforma de 2001 en la Constitución Mexicana, por citar sólo algunas.

¹³ En cuanto a las causas de esa falta de correspondencia, véase el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas: Rodolfo Stavenhagen al Consejo de derechos Humanos, Doc. A/HRC/4/32, de 27 de febrero de 2007.

último punto no podemos olvidar el caso *awas tigni*, acerca del cual se pronunció la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en su sentencia de 31 de agosto de 2001,¹⁴ donde formuló una afirmación de extraordinario interés: los Estados que reconozcan constitucionalmente los derechos indígenas sobre sus tierras y no establezcan mecanismos eficaces y reales de delimitación están vulnerando, con esta omisión, además de la disposición estatal que contiene ese reconocimiento, la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁵ (concretamente su art. 21 que establece el derecho a la propiedad privada de todas las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados partes sin discriminaciones).¹⁶

También se ha logrado la participación creciente de los pueblos indígenas en los foros internacionales. La relación entre los distintos grupos humanos que, con sus diferencias, comparten unos problemas comunes ha proporcionado su organización y movilización social, con el objeto de hacer escuchar sus demandas. Ello a pesar de que, como indica el Relator Especial de Naciones Unidas (Naciones Unidas) sobre los pueblos indígenas, el mexicano Rodolfo Stavenhagen en su informe de 27 de febrero de 2007 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, «son demasiado frecuentes los casos en los que se criminaliza la protesta social, dando lugar a nuevas y a veces graves violaciones de los derechos humanos».¹⁷

¹⁴ Véase un magnífico comentario en Gómez Isa (2003).

¹⁵ En concreto se refiere a la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni y a la Constitución Nicaragüense cuyo art. 5 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a «mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley». La Corte entiende que de este precepto se desprende el reconocimiento de la propiedad colectiva de las tierras indígenas y la existencia de títulos de propiedad en beneficio de los *awas tigni*, al establecer que «la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro».

¹⁶ No olvidemos el contenido de los arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana que establecen el compromiso de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio sin ninguna discriminación «de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social», así como la obligación estatal de incorporar en sus respectivos ordenamientos las medidas legislativas que sean necesarias para ello.

¹⁷ Véase la afirmación en la página 2 del Informe citado en nota 8. El desarrollo de esta afirmación lo encontramos en los §§ 53, 57 y 90.

Si bien es cierto que los 370 millones de personas de origen indígena que existen en la actualidad se encuentran distribuidas en 5.000 culturas (de las aproximadamente 6.000 existentes), no lo es menos que uno de los rasgos característicos compartidos por estos grupos humanos es su especial relación con la naturaleza (tierras, aguas, bosques...). Tan estrecha es esta dependencia que muchas prácticas culturales y religiosas se encuentran íntimamente ligadas a aquélla; de ahí que sus territorios no deban considerarse sólo un bien económico sino también un elemento cultural imprescindible. Debido al vínculo existente entre las comunidades indígenas y el medio en el que habitan, las consecuencias de cualquier alteración y, especialmente, de su deterioro los afectan en mucha mayor medida que a cualquier otro pueblo. Si añadimos a lo anterior la vulnerabilidad en la que sobreviven debido a la incidencia de la pobreza en este sector, avistamos un resultado nada halagüeño. En las páginas que siguen, analizaremos, en primer lugar, la visión indígena del medio ambiente, las propuestas que hay en este sentido y si del calentamiento global puede derivar responsabilidad internacional de los Estados principales emisores de CO₂, por no haber aplicado las medidas que a estos efectos se establecen en el Protocolo de Kioto.

9.2. La visión indígena del medio ambiente

La perspectiva indígena del medio ambiente difiere considerablemente de la occidental, ya que la conservación de la naturaleza es un medio para mantener en condiciones saludables los territorios recibidos de sus ancestros y poder transmitirlos a las generaciones venideras (de acuerdo con sus propias tradiciones y normas), cuando menos, en el mismo estado en que lo recibieron. Por tanto, su íntima unión a la reivindicación territorial impide un tratamiento separado de ambos elementos. En consecuencia, podemos afirmar que el derecho a sus territorios ancestrales es el núcleo central de sus derechos culturales; se trata de un núcleo triangular, ocupando cada una de las aristas la tierra, los recursos que se encuentran en ella y el territorio jurídicamente entendido (Berraondo 2006, 469). Estos tres elementos están a su vez presididos por la tarea de con-

servación y preservación para poder cumplir con su tarea de transmisión, con lo cual el medio ambiente es un instrumento imprescindible para mantener la fuente espiritual, cultural y la identidad social de estos grupos humanos. Algunos autores entienden que el concepto occidental de *nativo ecológico* ha sido utilizado por los indígenas como una estrategia para luchar por su diferencia (Grupta 1998; Ulloa 2001; 2004). Sea como fuere, lo cierto es que en 2007 Naciones Unidas aprovechó el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo para reconocer la contribución de los Pueblos Indígenas hacia la protección del medio ambiente.¹⁸ Tal reconocimiento no es un ejemplo aislado del interés de estos grupos por la conservación de nuestro entorno. Recordemos que destacadas personalidades indígenas han sido galardonadas con diferentes premios internacionales por su concepción de la ecología, como es el caso de Evaristo Nugkuag Imanan, quien recibió en 1986, en su calidad de presidente de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, el denominado *Premio Nobel Alternativo*, entregado por la Fundación Right Livelihood Award,¹⁹ por sus propuestas ambientales; por su parte, el pueblo *u'wa* que habita en Colombia logró en 1998 el Goldman Environmental Prize²⁰ o el Premio Bios, de la Organización Internacional de Biopolítica²¹ en 1999 a los indígenas *kogi*; citamos tan sólo algunos casos a título de ejemplo.

El interés de los pueblos indígenas por el medio ambiente (traducido en la preocupación por la conservación de la tierra como un concepto global, que no sólo comprende la superficie terrestre, sino también los bosques, las plantas, las aguas, el hielo...), lejos de ser actual, es uno de los elementos centrales de sus tradiciones culturales. Téngase en cuenta que de la tierra no depende únicamente su subsistencia, sino que sus manifestaciones religiosas y culturales se encuentran íntimamente vinculadas al territorio, de ahí la necesidad de su cuidado y preservación.

¹⁸ Se halla disponible en <http://www.un.org>.

¹⁹ Se halla disponible en [http://www.rightlivelihood.org/ikanan.html?&no_cache=1&sword_list\[0\]=coica](http://www.rightlivelihood.org/ikanan.html?&no_cache=1&sword_list[0]=coica).

²⁰ Se halla disponible en <http://www.goldmanprize.org/node/121>.

²¹ Sobre esta organización, véase <http://www.biopolitics.gr/>.

A pesar de la antigüedad que esta caracterización cultural indígena del medio ambiente pueda tener, lo cierto es que hasta el último cuarto de siglo xx no se han oído sus reivindicaciones al respecto, principalmente como consecuencia de la descarada explotación de los recursos que se encontraban en sus territorios pero también de los métodos utilizados para estos fines.²² Pensemos, por ejemplo, en la oposición del pueblo *u'wa* a la extracción de petróleo dado que contempla esta sustancia como la sangre de la (madre) tierra, calificando en consecuencia su extracción como un acto equivalente a la comisión de un matricidio.²³ Es lógico, por tanto, que los conflictos entre ambas perspectivas (indígena y no indígena) aparecieran por efecto de la explotación de los recursos que se encuentran en las tierras indígenas de personas ajenas a estos grupos.²⁴

Podemos igualmente comprobar que sus predicciones acerca de la conservación de la tierra son acertadas, ahora que estamos sufriendo las primeras consecuencias de haber desatendido sus reiteradas advertencias en cuanto a las medidas adoptables en este sentido. No es necesario acudir a los Informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el mexicano Rodolfo Stavenhagen, ni a otras publicaciones especializadas, para conocer que las consecuencias del cambio climático incrementan la vulnerabilidad de los pueblos indígenas. Los medios de comunicación nos muestran con

²² La visibilidad reiterada en el texto es producto de múltiples factores coincidentes; es innegable que los pueblos indígenas se han organizado, como también lo es el avance de las comunicaciones y el eco que tienen en los medios. Afortunadamente, lejos quedan ya las reacciones de los años 20, cuando se miraba para otro lado, como lo demuestra la visita en 1923 del jefe cayuga Deskahen a la sede de la Sociedad de Naciones (SdN) como representante de las Seis Naciones de Iroqueses, para informar acerca de la difícil situación en la que vivían los grupos a los que representaba, sin que la SdN les abriera las puertas. Al año siguiente, 1924, W. T. Ratana, dirigente religioso maorí, viajó hasta Londres con la intención de pedir ayuda al rey Jorge ante el incumplimiento del Tratado de Waitangi. Como no se le recibió, su delegación fue a Ginebra, recibiendo de la SdN un trato muy parecido al cosechado en Londres. Un año más tarde, en 1925, Ratana acudió personalmente a Ginebra, aunque tampoco fue recibido por esta organización. Para más información, véase <http://www.un.org/spanish/indigenas/2003>.

²³ En relación con los *u'wa*, véase su página *web*: http://www.uwacolombia.org/c_uwa/index.html.

²⁴ En muchos casos, la operación extractiva de los recursos se realiza con técnicas o materiales altamente contaminantes, como ocurre, p. ej., con los garimpeiros brasileños que emplean mercurio para realizar sus tareas; disponible en <http://www.cetem.gov.br>.

mucha frecuencia los resultados de haber desatendido sus llamadas en esta línea.²⁵

Sin embargo, la responsabilidad, en lo que al empeoramiento de las condiciones de vida indígena se refiere, no puede imputarse exclusivamente al cambio climático pero sí principalmente al mal uso de la tierra (del que éste es también consecuencia) que hemos venido practicando. Así, las talas masivas (no siempre legalmente autorizadas, pero contando en muchas ocasiones con los preceptivos permisos de las autoridades competentes y, en cuanto tal, responsabilidad estatal) han provocado la destrucción de los bosques (elemento que se debe tener en cuenta como generador del calentamiento global) y con ellos la pérdida, no sólo de los recursos que se encontraban en las tierras ancestrales de los indígenas, sino también de sus medios tradicionales de subsistencia y su forma de vida; «en consecuencia, las manifestaciones más elementales de la cultura indígena. Téngase en cuenta que la cifra de afectados es importante, dado que alrededor de una quinta parte de los indígenas del mundo dependen casi totalmente de los bosques para su supervivencia».²⁶

El denominado calentamiento global, con independencia de cuáles sean sus causas o de su imputabilidad, tiene importantes consecuencias para los pueblos indígenas. El ejemplo del pueblo *inuit* canadiense ilustra claramente esta afirmación, ya que el deshielo masivo de las zonas árticas del que somos espectadores supone no sólo el efecto más visual ilustrado por la desaparición de sus viviendas tradicionales —los iglús—, sino también importantes consecuencias sobre su modo de vida. La alarma es considerable, si leemos las conclusiones del estudio del Centro Nacional de Investigaciones Atmos-

²⁵ Véase, p. ej., la entrevista de Luis Miguel Ariza a Grete Hovelsrud, titulado «Grete Hovelsrud, la mujer polar», publicado en *El País Semanal*, el domingo 16 de septiembre de 2007.

²⁶ Véase § 26 del Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, citado supra en nota núm. 8, donde además se indica que, «para intentar evitar estos efectos, en distintos instrumentos internacionales se están incorporando referencias a los derechos de los pueblos indígenas sobre los bosques, es el caso del Foro Social Mundial, celebrado en Porto Alegre (Brasil), donde se adoptó una Declaración en la que se proclama no sólo el derecho inalienable que tienen los pueblos indígenas de estas regiones boscosas sino también la obligación de garantizarlos; debiendo garantizarse igualmente su plena participación en las tomas de decisión así como un ambiente que posibilite el manejo de los bosques por las comunidades».

féricas del Centro Nacional de Datos y de la Nieve y el Hielo de la Universidad de Colorado: la capa de hielo del Ártico podría desaparecer estacionalmente en 2020, al menos 30 años antes de lo previsto²⁷ y llevaría aparejada la extinción cultural de los pueblos esquimales. Ello no sólo porque se alimentan de animales que dependen del hielo y, si éste desaparece, no podrán seguir haciéndolo²⁸ o también el incremento de la mortalidad de los osos polares que, como consecuencia de la reducción del hielo, parecen ahogados o porque los mosquitos y avispas hayan descubierto las tierras árticas,²⁹ sino también, en el caso concreto de Canadá, porque el caribú (pariente salvaje del reno doméstico), mamífero esencial en muchas culturas indígenas, se encuentra en peligro de extinción.³⁰

Aunque uno de los ejemplos que mejor ilustran los efectos del calentamiento global sea el de las zonas árticas (Joy Hassol 2004), no son los únicos los pueblos indígenas quienes sufren sus consecuencias; también se ven afectados por ellas los pueblos pastores de las regiones áridas y semiáridas, que ven desaparecer sus pastos como resultado de la desertificación.³¹ En este sentido, la sequía es un factor importante que se debe tener en cuenta, por cuanto uno de sus frutos es la disminución de las reservas de agua que afecta muy negativamente a estas comunidades cuya subsistencia depende de su relación especial con los ríos, lagos, la regularidad de las lluvias o los acuíferos en zonas desérticas o semidesérticas (el caso de

²⁷ Fue publicado por la versión digital de Geophysical Research Letters (<http://www.agu.org/journals/gl/>); en *El Universal*, el 9 de diciembre de 2006, se decía que «El Ártico se quedará sin hielo en 2040». Por lo demás, en distintas fuentes de prensa latinoamericana leíamos el viernes 13 de abril de 2007 acerca del «Progresivo deshielo de los Andes»; en *La Voz de Galicia* el 27 de abril de 2007, que había aparecido una «nueva isla en Groenlandia por el calentamiento global»; en *La Crónica*, de 4 de julio de 2007, que «el calentamiento global deseca las lagunas del Ártico», o que «El hielo ártico, en mínimo histórico al perder una superficie como dos veces España», en *El País*, 21 de septiembre de 2007.

²⁸ Piénsese que «La escasez de hielo en el Golfo de San Lorenzo ha provocado una mayor mortalidad de las crías de foca», publicado en *Consumer*, el 27 de mayo de 2007.

²⁹ Véase *El semanal digital* de 15 de diciembre de 2005.

³⁰ Véase en este sentido la página *web* de la Asociación de Productos Forestales de Canadá, en http://www.fpac.ca/en/customer_centre/resources/Woodland_Caribou_March_06_SPA.pdf.

³¹ Obsérvese que, según las predicciones, «Las selvas y los polos se enfrentan a su desaparición a lo largo de este siglo»; es el titular de una noticia publicada en *El País*, el 27 de marzo de 2007.

los pueblos pastores). En muchos de estos casos, las comunidades indígenas tienen que optar entre cambiar de forma de vida, como consecuencia del calentamiento global y sus repercusiones en sus hábitats naturales, o la reubicación.³² De elegir la alternativa indicada en último lugar, estaríamos dentro de un supuesto permitido por el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (único tratado internacional vigente en estos momentos en relación con los pueblos indígenas), fundamentalmente por un motivo: se trataría de una reubicación voluntariamente consentida por las comunidades afectadas, que decidirían entre perecer o trasladarse.³³ El mismo texto convencional establece la alternativa a la ausencia de consentimiento: cuando esta decisión sea fruto de los procedimientos legalmente establecidos para ello, es decir, recurriendo a la expropiación forzosa.

Para conocer cuál es la visión indígena del medio ambiente y cuestiones relacionadas con él, como el calentamiento global, podemos extraer las líneas generales de las declaraciones que estos grupos han formulado en distintos foros internacionales. Es el caso de la Declaración del Primer Foro de Pueblos Indígenas Internacio-

³² Véase el caso de Vanuatu, donde una comunidad ha tenido que abandonar sus territorios y trasladarse un kilómetro hacia el interior porque sus tierras tradicionales se inundan nada menos que cinco veces al año. Véase en este sentido la información de Naciones Unidas en relación con el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas de 2007, en <http://www.un.org>.

³³ El art. 16 indica: «1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. 3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. 4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas. 5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento».

nal sobre Cambio Climático,³⁴ que adopta como principio básico la conservación y cuidado de las tierras y de sus recursos y se oponen a los sumideros, al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), mostrándose reticentes con el uso de la tierra, el cambio de la utilización de la misma y la selvicultura (LULUCF).³⁵

Los grupos indígenas fundamentan su oposición a la inclusión de los sumideros bajo el Mecanismo al Desarrollo Limpio (MDL) por estimarlos contrarios a su «cosmovisión y filosofía de la vida»³⁶ y porque advierten en ello una excusa para que los países industrializados no reduzcan sus emisiones, además de traducirse en una «nueva forma de expropiación de nuestras tierras y territorios y la violación de nuestros derechos que culminaría en una nueva forma de colonialismo». En el MDL advierten la presencia de elementos negativos, subrayando a estos efectos que, mientras no se priorice la reducción de las emisiones de los países desarrollados, este mecanismo no puede funcionar correctamente, al permitir continuar ensuciando el medio ambiente. Por lo demás, es conocida su oposición frontal a la energía nuclear, la del carbón y las plantas megahidroeléctricas, mostrándose igualmente reticentes a la LULUCF, siempre que no se tengan en cuenta «las formas tradicionales de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas». Por último, en este y otros textos dedicados al ámbito material que nos ocupa, solicitan el reconocimiento de la importancia de sus conocimientos tradicionales en asuntos medioambientales, así como que las medidas adoptadas en desarrollo del Protocolo de Kioto específicamente proclamen, y no sólo formalmente, sino también que garanticen los derechos de los pueblos indígenas en este punto.

³⁴ Es fruto de la reunión celebrada en la ciudad francesa de Lyon entre los días 4 y 6 de septiembre de 2000; disponible en <http://www.treff-raum-espaciotime.com/es/articulos/declaracion.html>, cuyo contenido ha sido reiterado en otras declaraciones posteriores.

³⁵ La visión indígena del medio ambiente presentada en esta declaración se reitera en diferentes textos elaborados por estos grupos humanos (como la Declaración de Quito que contiene las recomendaciones de los pueblos y organizaciones indígenas frente al proceso de la CMNUCC, de 6 de mayo de 2000 —<http://www.ciel.org/Publications/QuitoDeclaracionSpanish.pdf>— o la Declaración de Bonn, del Tercer Foro de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales sobre Cambio Climático, julio de 2001 —<http://www.wrm.org.uy>—), o en los que de algún modo han participado; es el caso del *Informe del Tercer Período de Sesiones del Foro Permanente para las cuestiones indígenas*, reunido entre los días 10 y 21 de mayo de 2004 (§§ 73 a 85), en Doc. E/C19/2004/23.

³⁶ Véase pág. 2 (relativa a los sumideros) de la declaración citada en la nota núm. 34.

9.3. Regulación internacional del medio ambiente indígena

Si en epígrafes anteriores se ha indicado la relevancia del medio ambiente en las culturas indígenas, ahora veremos cuál es la regulación específica de este importante derecho en las normas internacionales. Sabido es que el Pacto de Nueva York sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁷ reconoce el derecho de todas las personas al medio ambiente como uno de los instrumentos posibles para favorecer la salud física y mental, y que, después de este texto, el reconocimiento se ha multiplicado en lo que a número de materializaciones internacionales se refiere (ya como un derecho en cuanto tal y no como un medio), en la ingente cantidad de documentos que han proliferado en los últimos tiempos sobre el medio ambiente (Lázaro Calvo 2005).³⁸

La regulación internacional del medio ambiente (desde una perspectiva no indígena) parte de la consideración de esta protec-

³⁷ El art. 12 de este texto indica: «1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: [...] b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas [...]».

³⁸ Así, sabemos también que la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972) en su Principio I proclama que el hombre tiene el derecho fundamental (entre otros) al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras (v. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 [publicación de las NU, S.73.II.A.14 y corrección], cap. 1). Veinte años después vendrían (en 1992) la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, cuyo primer principio proclamaba que «Los seres humanos [...] tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza», la Convención sobre la Diversidad Biológica (que contiene un número significativo de disposiciones especialmente importante para los pueblos indígenas) o la CMNUCC, seguidas de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave y/o desertificación, en particular en África (1994), o la Res. 45/94, de la AGNU, adoptada el 14 de diciembre de 1990, que declara que toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para garantizar su salud y su bienestar. Dada la cantidad de documentación existente sobre este tema en general, sólo mencionamos aquí, dado que no es el objeto de nuestro trabajo, los hitos más relevantes. Los demás pueden consultarse en <http://www.un.org/esa/sustdev/csd/review.htm>.

ción aislada del resto de elementos que componen la visión indígena del mismo y al que ya hemos hecho referencia en el epígrafe anterior. Los pueblos indígenas son titulares, en tanto que seres humanos, del derecho al medio ambiente, tal y como se concibe desde una visión occidental. Además, los textos —convencionales o no— que regulan con carácter sectorial la situación de estos grupos humanos recuerdan y matizan el alcance de este derecho. Así, el Convenio de la OIT núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales³⁹ contiene tres líneas de actuación en relación con el tema que nos ocupa: en primer lugar, establece la obligación de los Estados partes de adoptar medidas para salvaguardar, entre otros, «el medio ambiente de los pueblos interesados», ello con el límite que representa la prohibición de que sean «contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados»;⁴⁰ en segundo término se establecen unas (laxas) obligaciones tendentes a la realización de estudios junto con estos pueblos acerca de la incidencia que pueden tener las actividades de desarrollo, entre otros, sobre el medio ambiente, así como la obligación estatal (de comportamiento) de adoptar medidas «en cooperación con los pueblos interesados para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan».⁴¹ Esta obligación estatal resulta más formal que real, en la medida en que los estudios indicados se efectuarán «cuando haya lugar», es decir, cuando los Estados discrecionalmente decidan emprenderlos; sin que, por otra parte, se indique el alcance de la coo-

³⁹ Este convenio cuenta con el estatuto de partes (21 de septiembre de 2007): Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela. Véase en <http://www.ilo.org>.

⁴⁰ El art. 4 contiene la siguiente redacción: «1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. 2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados».

⁴¹ Es el art. 7, cuyos apartados 3 y 4 cuentan con la siguiente redacción: «3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan».

peración de los pueblos interesados en la concepción y adopción de esas medidas. Por último, el instrumento convencional auspiciado por la OIT añade otra obligación de comportamiento estatal con el objeto de facilitar la cooperación entre los pueblos indígenas internacionales, entre otros ámbitos, en el medio ambiental.⁴²

No podemos dejar de referirnos aquí a otros instrumentos internacionales de naturaleza no convencional, de subrayada relevancia en el tema que nos ocupa. Cronológicamente, debemos destacar la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada por la Conferencia de Naciones Unidas celebrada con ese objeto en aquella ciudad brasileña en el año 1992, en cuyo principio 22 se reconoce la relevancia de los pueblos indígenas «en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo», constatándose además la importancia de sus conocimientos y prácticas tradicionales.⁴³ La *Agenda 21* adoptada en la ocasión afirmaba que los pueblos indígenas eran una de las nueve categorías representadas en los Grupos Principales de la sociedad civil.⁴⁴ A partir de ese momento, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se responsabilizó de la difusión e impulso del saber indígena en materia de medio ambiente, amén de mantener la colaboración, y el trabajo estrecho con estas comunidades cuyas actividades financia.

Por su parte, la recién adoptada Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas proclama expresamente el derecho de los pueblos indígenas a «la conservación y protección del medio ambiente» y la obligación estatal de concebir programas de asistencia que garanticen esos efectos (conservación y protección), así como la obligación de adoptar medidas de garantía eficaces para impedir que los territorios indígenas se utilicen sin el

⁴² El texto del art. 32 es: «Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente».

⁴³ Principio 22: «Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible».

⁴⁴ En aplicación de la Sección II «Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo», de la Agenda 21; véase <http://www.un.org/esa>.

consentimiento del pueblo considerado (que habrá de ser previa y plenamente informado acerca de las consecuencias de su decisión) para almacenar o eliminar productos peligrosos; impide por tanto que, de contar con la manifestación de voluntad válida y responsablemente expresada por el grupo considerado, sus territorios tengan esta utilización.⁴⁵

En el ámbito regional americano, tenemos que referirnos al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de San Salvador, además del proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la que se está trabajando desde hace un decenio y que, después de la negativa de Estados Unidos a su adopción, parece haber perdido energía.⁴⁶ El Protocolo de San Salvador afirma con carácter general la titularidad de todas las personas del derecho a un medio ambiente sano, además de la correlativa obligación estatal de procurárselo.⁴⁷ El proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (consolidado en 2003) concibe el derecho a la administración (entre otros) del medio ambiente como una manifestación del autogobierno cuyo reconocimiento se incorpora en su articulado, junto con el de participación en la adopción de cuantas decisiones pue-

⁴⁵ Es el art. 29 de la Declaración de Naciones Unidas, que establece: «1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna. 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado».

⁴⁶ El calendario previsto por la OEA ha sufrido un retraso considerable ya que, aunque la fecha de adopción de la Resolución que incorporara la Declaración se estableció inicialmente el 1 de abril de 2004, a día de hoy aún no se ha producido. Cierto es que el 27 de abril de 2007, en el curso de la décima sesión a la búsqueda de consensos, el representante estadounidense declaró que «tenía una reserva general con respecto a todo el texto que se está debatiendo en la Décima Reunión del Grupo de Trabajo y que no se adheriría a ningún texto que pudiera ser aprobado, o de algún otro modo, ser presentado en el Registro del Estado Actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que surja al término de la Décima Reunión del Grupo de Trabajo y en el Informe del Presidente», sin que desde entonces se hayan apreciado avances en relación a este punto. Véase <http://www.oas.org>.

⁴⁷ Se trata del art. 11: «1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente».

dan afectar a sus derechos, vidas y destino.⁴⁸ El texto elaborado por la Organización de Estados Americanos (OEA) es más explícito y ambicioso que la Declaración de Naciones Unidas ya que no sólo proclama en términos más amplios el derecho reconocido por ésta,⁴⁹ sino también el derecho a un medio ambiente sano y a vivir en armonía con la naturaleza.⁵⁰ Además, incorpora el derecho de los pueblos indígenas a ser informados y consultados de cuantas medidas puedan afectar a su medio ambiente, a participar plenamente en la concepción y aplicación de programas y políticas gubernamentales relativas a «la conservación y aprovechamiento de sus tierras, territorios y recursos», a la asistencia estatal y de organizaciones internacionales en la preservación de su medio ambiente; establece la obligación de los Estados de prohibir (incorpora, a diferencia de la Declaración de NU, una obligación por tanto de resultado y no de comportamiento), la utilización de los territorios indígenas como almacén de residuos tóxicos y a adoptar medidas preventivas y sancionadoras de los comportamientos contrarios a la proscripción.⁵¹

⁴⁸ Es el art. xx: «1. Los pueblos indígenas, en el ejercicio del derecho a la libre determinación al interior de los Estados, tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, entre otros, cultura, lenguaje, espiritualidad, educación, información, medios de comunicación, salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento de la seguridad comunitaria, relaciones de familia, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los medios y formas para financiar estas funciones autónomas. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación en la toma de decisiones a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar directamente sus derechos, vidas y destino. Pueden hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tienen también el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales».

⁴⁹ El apartado segundo del art. xviii establece: «Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar, restaurar, aprovechar y proteger su medio ambiente y al manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos».

⁵⁰ Es el apartado primero del art. xviii: «Los pueblos indígenas tienen derecho a vivir en armonía con la naturaleza y a un medio ambiente sano y seguro, condiciones esenciales para el goce del derecho a la vida, a su espiritualidad y al bienestar colectivo».

⁵¹ Son los apartados tercero, cuarto, quinto y sexto del mismo art. xviii «3. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser informados y consultados de medidas que puedan afectar su medio ambiente, así como a participar en acciones y decisiones que puedan afectarlo. 4. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente en la formulación, planeamiento, ordenación y aplicación de programas y políticas gubernamentales para la conservación y aprovechamiento de sus tierras, territorios y recursos. 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a asistencia de sus Estados con el propósito de proteger el medio ambiente, así como de organizaciones internacionales, de conformidad con los

En todos estos textos internacionales se observa, por lo demás, la prevalencia de la visión no indígena, dado que se intenta proteger el medio ambiente partiendo de su propia concepción, sin responder, por tanto, a la cosmovisión defendida y predicada por los pueblos indígenas. Ciertamente, esta suerte de reconocimiento supone un avance, por cuanto la opinión de los grupos afectados en algunos casos tendrá relevancia (es el supuesto planteado por el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)); en otros se les reconoce el derecho de información y se prohíben determinadas actividades contaminantes o insalubres en sus respectivos territorios (Proyecto de Declaración de la OEA).

9.4. La petición Inuit frente a Estados Unidos por el cambio climático

Ha sido en el continente americano, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde se ha formulado la primera petición en relación con los derechos ambientales de los pueblos indígenas.⁵² Así, el 7 de diciembre de 2005 Sheila Watt-Cloutier,⁵³ con apoyo de la Conferencia Circumpolar Inuit, en nombre de todas las regiones árticas de Estados Unidos y Canadá, presentaron una solicitud a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, frente a Estados Unidos de América, por entenderlo responsable principal del calentamiento global al no haber adoptado medidas de control de las emisiones de CO₂ (se calcula que alcanzan aproximadamente un 25% del total mundial).⁵⁴

trámites establecidos en las legislaciones nacionales y sin discriminación. 6. Los Estados prohibirán, sancionarán, e impedirán en conjunto con las autoridades indígenas, la introducción, abandono, o depósito de materiales o residuos radioactivos, sustancias y residuos tóxicos, en contravención de disposiciones legales vigentes; así como la producción, introducción, tránsito, posesión o uso de armas químicas, biológicas o nucleares, en tierras y territorios indígenas».

⁵² Ciertamente, la reclamación no ha sido del todo una sorpresa, ya que la misma Comisión Interamericana ha tenido que conocer otras reivindicaciones indígenas, principalmente relacionadas con el derecho a la vida o sobre sus territorios, algunos de los cuales han sido resueltos por la Corte Interamericana y otros están tramitándose ante ella.

⁵³ Galardonada en 2007 con el Premio Mahbub ul Haq, por su excelencia en el desarrollo humano (<http://content.undp.org>).

⁵⁴ Véase en <http://www.inuitcircumpolar.com>.

El fundamento sobre el que se edifica la solicitud es la posible responsabilidad internacional de Estados Unidos por su rechazo a controlar las emisiones de CO₂, aun conociendo sus nocivos efectos. El problema que se apunta en esta línea es la inexistencia de una obligación general de reducción, compromiso exigible a los Estados partes en el Protocolo de Kioto, pero no siéndolo Estados Unidos la cuestión se complica considerablemente desde una perspectiva jurídica.

Si el exceso de emisiones provoca el calentamiento global⁵⁵ y éste trae aparejadas las consecuencias (añadidas a las que sufre el resto de los seres humanos) que se indicaron supra para los pueblos indígenas (no sólo para los esquimales), la consecuencia lógica aparentemente sería la responsabilidad internacional de Estados Unidos. Este último debería asumir las consecuencias de la responsabilidad, traducidas en la necesidad de cesar en ese comportamiento (establecimiento de los mecanismos necesarios para controlar esos excesos), además de la garantía de no repetición, así como la eventual reparación. Adviértase que el calentamiento global viola no sólo los derechos medioambientales de los pueblos indígenas, sino también sus derechos a las tierras y territorios. A lo anterior se suma que las emisiones de CO₂ provocan la necesidad de que estas comunidades adapten a las nuevas circunstancias sus tradiciones y modos de vida, con lo que se está impidiendo el correcto ejercicio de los derechos culturales que se encuentra jurídicamente protegido (entre otros por el art. 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). De lo expuesto se desprende que el exceso de emisiones es incompatible con este importante núcleo de derechos indígenas; se infringe por este motivo tanto los de carácter material como inmaterial, por cuanto el cambio climático no permite a los indígenas practicar sus tradiciones, viola su derecho de propiedad privada, patrimonio cultural, salud física y mental, así como su seguridad o el derecho a mantener sus medios de subsistencia.

El progreso de la petición *inuit* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos depende de la superación de diferentes problemas jurídicos que suscita. El primero de ellos ha de ser que los

⁵⁵ Véanse los informes del IPCC en <http://www.ipcc.ch>. En lo que a la petición en cuestión se refiere, véanse las págs. 20 y sigs. de la misma, supra.

derechos cuya vulneración se alega en la solicitud remitida a la Comisión Interamericana se proclaman en la Convención americana de Derechos Humanos, de la que Estados Unidos no es parte (firmó el 6 de enero de 1977, pero no ratificó). En consecuencia, si los derechos referidos sólo tuvieran esta fuente convencional, debido al principio *res inter alios acta*, no resultarían oponibles a Estados Unidos. Distintos elementos, sin embargo, apuntan en sentido contrario: en primer lugar, el Estatuto de la Comisión Interamericana cuenta con disposiciones que avalan la interpretación *inuit*. Uno es su artículo primero que afirma, entre otras, la función de esta institución de «promover la observancia y defensa de los derechos humanos», entendiéndose por tales tanto los definidos en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos —entre los Estados partes en este texto convencional— como los incorporados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre «en relación con los demás Estados miembros». ⁵⁶ Esta última frase resulta aplicable al caso que nos ocupa y se traduce en la competencia de la Comisión Interamericana para velar por su cumplimiento. Dos, el artículo 20 establece en relación con los Estados miembros que no son partes en la Convención la obligación de la Comisión de:

examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado.

El Estatuto guarda silencio, por otro lado, en lo que a la obligación de respuesta del Estado requerido se refiere. Recordemos que, de acuerdo con el Derecho de los Tratados, sólo podrán crearse obligaciones para Estados no partes en un Tratado si media expresamente por escrito la aceptación a aquélla (art. 35 de la CVDT).

⁵⁶ Véanse también los arts. 18, 20 y 24 del mismo texto referidos a las funciones de la Comisión, sus atribuciones en relación con los Estados que no son partes de la Convención Americana de Derechos Humanos, remisión al Reglamento del procedimiento aplicable cuando las peticiones individuales indiquen una vulneración aplicable a un Estado no parte en este texto.

Por lo demás, la obligación de respetar los derechos indígenas fundamentales deriva también del art. XIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en una opinión consultiva redactada en 1989 que este instrumento, a pesar de carecer de naturaleza convencional, es fuente de obligaciones en materia de Derechos Humanos para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA).⁵⁷ La práctica posterior de la Comisión avala esta opinión.⁵⁸ Por tanto, la obligación de Estados Unidos de respetar esos derechos derivaría de esta Declaración.⁵⁹ A pesar de lo anterior, podría discutirse la jurisdicción de la Comisión para conocer una petición formulada frente a un Estado miembro que no es parte en la Convención Americana; aunque el mismo Estatuto de la Comisión (en sus arts. 40 y 50) desarrolla la recepción y posible admisibilidad de este tipo de demandas, así como el procedimiento aplicable (que no es otro que el establecido con carácter general).⁶⁰

⁵⁷ Véase la Opinión Consultiva OC-10/89, de 14 de julio de 1989, sobre la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en <http://www.corteidh.or.cr>), donde la Corte indica en su § 45 que «Para los Estados miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta. De otra parte, los artículos 1.2.b) y 20 del Estatuto de la Comisión definen, igualmente, la competencia de la misma respecto de los derechos humanos enunciados en la Declaración. Es decir, para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales».

⁵⁸ Véase, p. ej., el Informe núm. 3/87 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 9647, en el que se declara que Estados Unidos violó los arts. I y II de la Declaración Americana al ejecutar a dos personas (James Terry Roach y Jay Pinkerton) por delitos cometidos cuando eran menores de edad.

⁵⁹ Recordemos en este sentido las palabras de Mark Kirk, quien en 1991 escribía que «Inter-American System has an ingenious system in place to address, *sua ponte*, the concerns of non-States Parties through the broad standing provided to the Commission and advisory jurisdiction established through the Convention and the case-law Court» (Kirk 1991, 65-89).

⁶⁰ Son los arts. 49 y 50 respectivamente que disponen lo siguiente: «Artículo 49. Recepción de la petición. La Comisión recibirá y examinará la petición que contenga una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre con relación a los Estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 50. Procedimiento aplicable. El procedimiento aplicable a las peticiones referentes a Estados miembros de la OEA que no son partes en la Convención Americana será el establecido en las disposiciones generales contenidas en el Capítulo I del Título II; en los artículos 28 al 43 y 45 al 47 de este Reglamento».

Superado este problema, la Comisión puede declarar la inadmisibilidad de la petición ya que quienes la suscriben reconocen no haber agotado todos los recursos internos del Estado infractor, requisito imprescindible para cualquier reclamación de responsabilidad internacional. En este caso, la argumentación del peticionario se encuentra fundamentada en que la legislación de Estados Unidos no garantiza adecuadamente la protección de los derechos de los que han sido víctimas los *inuit*, acogiéndose, en consecuencia a la excepción indicada en el artículo 44.b del Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de 2001, en cuanto al agotamiento de recursos internos se refiere.⁶¹

La petición, lejos aún de resolverse, suscita problemas jurídicos añadidos. Así, en primer lugar, se está responsabilizando a Estados Unidos por los hechos que provocan el calentamiento global, cuando efectivamente es el principal contaminador; al alcanzar la cuarta parte de las emisiones totales de CO₂; pero se le estaría responsabilizando de las consecuencias de actos que, estando prohibidos con carácter general, en la medida en que carece del estatuto parte del Protocolo de Kioto (fuente convencional de la obligación de reducir esas emisiones), no le alcanza la proscripción.

Por tanto, en este momento, es posible argumentar en doble dirección. La principal baza de Estados Unidos es que no es parte en los textos convencionales antes referidos (fundamentalmente el Protocolo de Kioto), motivo por el cual *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. En sentido contrario, encontramos las gravísimas consecuencias derivadas de la negligencia de los Estados industrializados, a la cabeza de los cuales se encuentra Estados Unidos que evitan, en la medida de lo posible, comprometerse para reducir esas emisiones que provocan el calentamiento global. Las primeras víctimas del producto de este comportamiento son los pueblos indígenas y probablemente las más graves, por su propia vulnerabilidad unida al elevado número de ámbitos esenciales de su supervivencia a los que afecta (debido a su dependencia del medio natural en el que habitan).

Por último, si prospera la demanda *inuit* y finalmente se declarara responsable internacionalmente, comprobaremos que ésta tam-

⁶¹ Entre las págs. 11 y 16 de la petición se desgranar los motivos de esta afirmación en relación con cada uno de los derechos que, según el mismo texto, se han infringido.

poco es la solución, dado que la modalidad de reparación que precisamos, la *restitutio in integrum*, parece difícilmente aplicable con éxito a esta situación y, aunque fuera posible, las emisiones de Estados Unidos alcanzan el 25% de las totales, pero ¿quiénes son responsables del 75% restante? ¿Estarán todos ellos dispuestos a reparar las consecuencias del exceso de sus emisiones de CO₂?

9.5. Protección del derecho al medio ambiente como un derecho cultural indígena

Ahora nos detendremos en averiguar si, además del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, existen mecanismos internacionales (de alcance universal) ante los que puedan prosperar demandas como la que se ha presentado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En el seno de Naciones Unidas, su Comité sobre Derechos Humanos ha conocido algunas demandas de particulares indígenas frente a Estados partes en el Pacto de Nueva York sobre Derechos Civiles y Políticos, del que sí es parte Estados Unidos, en relación con el mantenimiento de la vida cultural propia de las «minorías étnicas, religiosas o lingüísticas». Bien es cierto que este Tratado Internacional difícilmente podría servir a los propósitos perseguidos por la petición *inuit* por dos motivos: uno, se refiere a la obligación estatal de no impedir, a los grupos de esas características, que se encuentren asentados en su territorio, la práctica de su vida cultural.⁶² En este sentido sí ampararía una petición formulada por los *inuit* de Alaska frente al mismo sujeto (Estados Unidos), por ese mismo motivo,⁶³ dos, Estados Unidos es parte en el Pacto de Nueva York pero no en el Protocolo Facultativo por el que se reconoce la competen-

⁶² Es el texto del art. 27 del Pacto mencionado: «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma».

⁶³ La población de Alaska superaba en 2006 ligeramente los 670.000 habitantes, de los cuales el 16% es indígena. Véanse cifras concretas y porcentajes en la oficina del censo del Estado de Alaska: <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/02000.html>.

cia del Comité para estudiar las demandas individuales, tal y como reza su artículo primero.

Por otra parte, no sería la primera vez que este órgano de Naciones Unidas, creado en aplicación del Pacto, se pronuncia sobre los derechos culturales de los pueblos indígenas y su protección (siempre cumpliendo los requisitos indicados en el párrafo precedente). Lo hizo anteriormente en relación con legislaciones nacionales mediante las que se intentaba proteger la supervivencia cultural de los grupos considerados. Recordemos los casos clásicos, *Lovelace c. Canadá* y *Kitok c. Suecia*. En el primero de ellos, el caso de *S. Lovelace c. Canadá*, se consideró que una discriminación por razón de sexo (establecida en la Sección 12.1 b del *Canada's Indian Act*) en aras a preservación de la identidad cultural del grupo vulneraba el derecho a practicar, por parte de la persona afectada por la norma discriminatoria, su propia cultura.⁶⁴ Sandra Lovelace⁶⁵ —persona interesada por la disposición en cuestión— remitió una demanda individual al Comité que rechazó la argumentación canadiense entendiendo que la restricción apuntada no resultaba necesaria ni razonable para preservar la identidad del grupo. Efectivamente existía una discriminación sexual en la legislación aludida que no podía mantenerse debido a la existencia de otras formas de preservación de dicha identidad.⁶⁶ En favor de la demandante, el Comité afirma el derecho de Sandra Lovelace a acceder a su cultura y len-

⁶⁴ En concreto, la Sección 12.1 b) del *Canada's Indian Act* establece como causa de terminación del estatuto indio —así como de sus beneficios— el matrimonio de una mujer india con un no indígena. La discriminación existe por cuanto la norma en cuestión no se aplica a los hombres, que pueden contraer matrimonio sin perder el citado estatuto con absoluta independencia de cuál sea el origen de la esposa.

⁶⁵ Sandra Lovelace abandonó la reserva tras contraer matrimonio con un no indígena y, una vez separada, se le negó la posibilidad de retorno a su comunidad de origen. Por este motivo acudió al Comité de Derechos Humanos alegando la violación de sus derechos por razón de sexo. En concreto alegó la infracción de los arts. 2, 3, 12, 17, 23 y 36 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁶ Los tribunales nacionales también se han pronunciado en este sentido; véase el caso *Attorney-General for Canada v. Canard* —en (1975) 52 DLR (3d) 548, citado por TRIGGS 1988:152—, donde una mujer casada con un indio que muere intestado solicita el derecho que la ampara según la legislación provincial a administrar los bienes del difunto en esos supuestos, al entender que la legislación especial canadiense —*Indian Act*— aplicable a los indios de las reservas indígenas viola su derecho a la igualdad ante la ley. El tribunal rechaza su demanda al estimar que existen razones políticas legítimas que pueden justificar la aparente desigualdad.

guaje nativos en comunidad con los restantes miembros con quienes comparte su origen, puesto que este grupo no existe en ningún lugar fuera de la reserva Tobique.⁶⁷ De esta afirmación deriva como consecuencia necesaria el preceptivo reconocimiento del estatuto indio a las mujeres que lo hubieran perdido por causa del matrimonio.

El segundo caso antes enunciado, *Kitok c. Suecia*, se refiere al mantenimiento de la legislación sueca que reserva en exclusiva a los miembros del pueblo *sami* los derechos sobre las manadas de renos. En este caso, el Comité de Derechos Humanos reconoce la crianza del reno no sólo como una actividad económica, sino como un elemento esencial de la cultura de este grupo humano. Con este fundamento afirma que la legislación sueca restringe la participación de I. Kitok —y de cualquier otra persona que no sea *sami*— en la vida cultural del grupo, sin que con ello se infrinjan los derechos humanos del resto de las personas y mucho menos el derecho de los indígenas a participar de su propia cultura puesto que la existencia de esta legislación es un ejemplo de acción positiva al constituir un medio fundamental para preservar además la identidad cultural de los *sami*, los elementos esenciales de la misma.⁶⁸

9.6. Conclusiones

Los científicos alcanzan la misma conclusión catastrofista que los pueblos indígenas nos anuncian desde hace tiempo: las prácticas actuales nos conducen a la destrucción de nuestro medio natural. Tal destrucción se ilustra visualmente con la situación en la que se encuentran los pueblos indígenas, los más vulnerables al fenómeno

⁶⁷ *Lovelace c. Canada*, Communication No. R.6/24, Report of the Human Rights Committee, UN Goar, 36th. sess, supp. núm. 40, at. 166, UN.Doc.A/36/40, Annex 18 (1977).

⁶⁸ *Kitok c. Suecia*, Communication núm. 197/1985, opinión del Comité en UN doc. A/43/40 (1980). Téngase en cuenta que el caso se somete a conocimiento del Comité porque Ivan Kitok —étnicamente era un *sami* aunque había perdido esta condición (habitaba fuera del entorno *sami* y no participaba de su cultura) y, cuando solicitó la readmisión en el grupo humano del que era originario, obtuvo reiteradas respuestas negativa— pretendía beneficiarse de los derechos que aquella norma concedía al citado grupo, haciendo valer su origen étnico.

del cambio climático y de sus consecuencias, debido a su vulnerabilidad y dependencia de la naturaleza y, de forma muy especial, los *inuit* que tradicionalmente han habitado (y continúan haciéndolo) en casas de bloques de hielo, los iglúes.

Los pueblos indígenas, como consecuencia del calentamiento global, habrán de cambiar de modo de vida o adecuar sus tradiciones a las nuevas situaciones y, con ello, estaremos perdiendo la riqueza cultural actualmente existente (5.000 de las 6.000 culturas que se calcula existen son indígenas). Al parecer, aún estamos a tiempo de adoptar medidas de carácter global para intentar ralentizar ese cambio; sólo precisamos la suficiente voluntad política estatal (especialmente importante en este punto es la de los más contaminantes) de comprometerse a adoptar medidas eficaces para lograr la finalidad apuntada.

En este ámbito material tiene una subrayada relevancia la estrecha cooperación interestatal; subrayemos que el carácter global del problema evidencia la ineficacia de las acciones unilaterales. Existe un único medio ambiente, por lo que de nada sirve que unos pocos lo cuiden si los demás continúan con sus prácticas altamente contaminantes. Por el mismo motivo, no resulta muy oportuno (por su ineficacia) adoptar medidas particularmente dirigidas a preservar el medio ambiente de y por determinados grupos humanos que puedan verse afectados en mayor medida por el calentamiento global.

Además, las medidas gubernamentales por sí solas no producirán los resultados pretendidos si no van acompañadas de una política educativa seria dirigida a la población (sin mensajes contradictorios, por muy eficaces que puedan resultar en campaña electoral) para que observe prácticas saludables en materia de medio ambiente. Esto no significa generalizar los modos de vida indígenas, sino aprender de quienes han demostrado conocer medios eficaces para la conservación del entorno y adecuar nuestras respectivas formas de vida a las necesidades de supervivencia del medio ambiente, importando de esas prácticas tradicionales los elementos que puedan mejorarlo.

Bibliografía

- BERRAONDO, M. «Tierras y territorios como elementos sustantivos del Derecho Humano al medio ambiente». En M. Berraondo (coord.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao, 2006: 469-488.
- GÓMEZ ISA, F. (ed.). *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*. Bilbao, 2003.
- GRUPTA, A. *Postcolonial Developments. Agriculture in the Making of Modern India*. Durham: Duke University Press, 1998.
- JOY HASSOL, S. *Impacts of a Warming Arctic*. Cambridge, 2004.
- KIRK, M. «Should the United States Ratify the American Convention on Human Rights?». *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (14), 1991: 65.
- LÁZARO CALVO, T. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Barcelona, 2005.
- TRIGGS, G. «Peoples' Rights and Individual Rights». En J. Crawford, *The Rights of Peoples*. Oxford, 1988.
- ULLOA, A. «El nativo ecológico: movimientos indígenas y medio ambiente en Colombia», En M. Archiva y M. Pardo (eds.). *Movimientos sociales, estado y democracia en Colombia*. Bogotá, 2001.
- . *La construcción del nativo ecológico: complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre movimientos indígenas y ambientalismo en Colombia*. Bogotá, 2004.